



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/EM.8/2
23 février 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce des biens et services,
et des produits de base
Réunion d'experts sur le commerce dans
le secteur agricole
Genève, 26-28 avril 1999
Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**EXAMEN DU COMMERCE DANS LE SECTEUR AGRICOLE, EN VUE D'ACCROÎTRE
LES EXPORTATIONS AGRICOLES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT
ET D'AIDER CES PAYS À MIEUX COMPRENDRE LES ENJEUX
DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS SUR L'AGRICULTURE**

Note d'information du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Dans cette note, le secrétariat donne un aperçu des questions que soulève l'augmentation des exportations agricoles des pays en développement, analyse les enjeux des prochaines négociations sur l'agriculture en se plaçant dans l'optique du développement, et appelle l'attention des experts sur certains points.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s
Introduction	1
I. Augmentation des exportations agricoles des pays en développement : problèmes et perspectives	2 - 21
La situation agricole de certains pays en développement . .	11 - 21
II. Enjeux des prochaines négociations sur l'agriculture . . .	22 - 51
A. Le cadre des négociations et le climat politique de la réforme	29 - 31
B. Accès aux marchés	32 - 39
C. Subventions à l'exportation	40
D. Soutien interne	41 - 43
E. Questions "horizontales" et autres	44 - 51
III. Conclusion	52

Introduction

1. À sa troisième session, tenue du 28 septembre au 2 octobre 1998, la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base a décidé de convoquer en 1999 une réunion d'experts chargée d'examiner le commerce dans le secteur agricole, "en vue d'accroître les exportations agricoles des pays en développement et d'aider ces pays à mieux comprendre les enjeux des prochaines négociations sur l'agriculture" (voir TD/B/COM.1/22, par. 83 b)). La note que voici traite certains aspects de la question. La première partie porte sur les grands problèmes rencontrés par les pays en développement sur les perspectives d'augmentation de leurs exportations dans ce secteur. La deuxième partie présente certains des principaux enjeux des prochaines négociations multilatérales sur l'agriculture, compte tenu des intérêts et préoccupations des pays en développement.

Partie I

AUGMENTATION DES EXPORTATIONS AGRICOLES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : PROBLÈMES ET PERSPECTIVES

2. Le potentiel agricole des pays en développement, l'état actuel de leur agriculture et leur participation au commerce international des produits agricoles varient énormément d'un pays et d'une région à l'autre. Le potentiel est en grande partie déterminé par le climat et les ressources naturelles - eau, terres arables, etc. L'histoire des relations économiques avec les principaux partenaires commerciaux influe beaucoup sur l'orientation et la composition des exportations.

3. Bien que sa contribution au produit intérieur brut (PIB) mondial et à l'emploi aille diminuant depuis un certain temps, l'agriculture joue encore un rôle très important dans l'économie de nombreux pays en développement. Entre 1990 et 1996, la part de sa valeur ajoutée dans le PIB a représenté 34 % en moyenne pour les pays à faible revenu (non compris la Chine et l'Inde), contre 8 % pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et 1,5 % pour les pays à revenu élevé membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ¹. En 1994, l'agriculture employait plus de 70 % de la population active dans les pays à faible revenu et 30 % dans les pays à revenu intermédiaire, contre 4 % seulement dans les pays à revenu élevé ².

4. Le commerce mondial des produits agricoles, qui se chiffrait à 580 milliards de dollars en 1997 (soit environ 11 % de la valeur du commerce des marchandises), est vital pour maints pays exportateurs et importateurs. Les denrées alimentaires représentent environ trois quarts des produits échangés, et les matières premières un quart. La part des pays en développement dans les exportations comme dans les importations agricoles mondiales avoisine 29 %. Les produits agricoles occupent une place très importante dans leurs exportations. En 1996, la part de ces produits dans les exportations totales de marchandises était supérieure à 30 % pour la moitié des 55 pays en développement sur lesquels on possède des données comparables, et elle dépassait 50 % pour un quart d'entre eux ³.

5. Le commerce mondial de produits agricoles a connu récemment plusieurs changements notables. Tout d'abord, entre 1990 et 1997, sa croissance (environ 5 % par an) a été due principalement aux échanges entre les pays d'Asie (qui ont progressé de 9 % par an) et aux échanges entre les pays d'Amérique du Nord (+ 8 %), ainsi qu'aux exportations de l'Amérique latine vers l'Europe occidentale (+ 8 %) ⁴. L'Asie, l'Europe occidentale (abstraction faite du commerce entre les membres de l'Union européenne) et le Moyen-Orient sont, par ordre décroissant, les principales régions importatrices nettes de produits agricoles. En Asie, région dont la part dans les importations agricoles mondiales dépasse 25 %, la vigueur de la demande avant la crise financière et économique de 1997-1998 a créé des marchés d'exportation dynamiques pour la plupart des produits agricoles, dont les cours mondiaux, relativement fermes, ont connu une forte hausse par rapport à la tendance en 1995/1996. Depuis 1997, toutefois, la demande a nettement fléchi, d'où une baisse des prix internationaux ⁵.

6. Si les produits primaires en vrac restent prépondérants dans le commerce agricole international, la part des denrées transformées (30 % des exportations totales de produits alimentaires en 1994) va augmentant depuis quelques années, en réponse à une demande mondiale croissante. Ainsi, les pays de l'OCDE - qui sont les principaux exportateurs d'aliments transformés (70 % des exportations mondiales en 1992) - ont vu la part de ces produits dans leurs exportations de denrées passer de 27 % à 37 % dans les années 80 ⁶. Dans le tiers monde, les produits agricoles transformés sont également devenus un secteur d'exportation dynamique ces dernières années. Par exemple, les exportations d'huiles végétales fixes des pays en développement ont progressé de 16,5 % entre 1990 et 1995, contre 0,7 % seulement pour les exportations de graines et fruits oléagineux ⁷.

7. Un examen plus poussé des exportations de produits agricoles transformés montre cependant que la part des pays en développement augmente surtout pour les produits peu travaillés. Les exportations mondiales de produits nécessitant d'importantes opérations de mélange, d'ouvroison et de commercialisation, c'est-à-dire de produits ayant une forte valeur ajoutée, sont souvent dominées par les pays développés. Elles comprennent les boissons à base de produits tropicaux et les épices, qui sont obtenues à partir de plantes cultivées principalement dans des pays en développement. L'augmentation de la part des pays en développement dans les exportations de produits transformés est souvent due à un fort accroissement des ventes de quelques produits provenant de quelques pays ou territoires seulement - par exemple les exportations de riz du Viet Nam, de volaille du Brésil et d'huiles végétales de la Malaisie et de l'Indonésie.

8. Les problèmes de production continuent à beaucoup freiner l'essor des exportations de certains pays en développement, notamment en Afrique ⁸. Entre 1986 et 1997, alors que la production agricole par habitant augmentait de 7 % pour l'ensemble du monde, elle est restée globalement stationnaire pour l'Afrique (avec cependant d'importantes fluctuations), et a diminué pour de nombreux pays africains et centraméricains ⁹. Dans certains cas, cela était dû en partie aux mauvaises conditions météorologiques et à des guerres civiles, mais ces pays n'ont pas réussi à investir suffisamment dans l'agriculture ni à accroître les rendements en utilisant de meilleures

semences et des intrants chimiques, en mécanisant l'agriculture, et en améliorant les façons culturales en général. Parmi les autres obstacles à l'expansion des exportations, on citera les problèmes rencontrés pour satisfaire aux critères de qualité et aux prescriptions sanitaires, ainsi que le manque d'infrastructures modernes et de compétences dans le domaine de la commercialisation et de la distribution¹⁰. L'emprise de grandes sociétés transnationales sur la production, la commercialisation et la distribution mondiales de certains produits a également constitué une entrave dans certains cas. On trouvera dans la section suivante une description de la situation agricole de divers pays en développement.

9. Les pays en développement se heurtent aussi toujours à des problèmes d'accès aux marchés. Bien que le Cycle d'Uruguay ait abouti à la suppression de la plupart des obstacles non tarifaires, les droits de douane frappant les produits agricoles et surtout les produits transformés restent forts élevés dans les pays développés, la tarification s'étant traduite par de nombreuses crêtes tarifaires pour ces produits (voir la partie II). Toutefois, dans le cas des produits qui sont principalement originaires des pays en développement, comme les produits tropicaux (boissons, fruits à coque, fruits frais, certaines graines oléagineuses, épices, fleurs), il semble que les pays développés aient appliqué un taux de réduction tarifaire supérieur à la moyenne (c'est-à-dire plus de 36 %) ¹¹. Mais, pour certains pays en développement, en particulier les moins avancés d'entre eux (PMA), cela a entraîné un amenuisement des marges de préférences dont ils bénéficiaient en application de régimes comme le Système généralisé de préférences (SGP) ou en vertu de la Convention de Lomé. Quoi qu'il en soit, les conséquences de l'Accord sur l'agriculture varieront d'un pays en développement à l'autre, en fonction de la structure de la production et du commerce agricoles.

10. Certains groupements économiques régionaux de pays en développement offrent aussi à ces pays de nouveaux débouchés pour leurs exportations agricoles. C'est le cas, en particulier, du Marché commun du Sud (MERCOSUR), du Marché commun centraméricain et de la Communauté des Caraïbes (CARICOM), qui ont en grande partie libéralisé les échanges de produits agricoles entre leurs membres.

La situation agricole de certains pays en développement ¹²

11. **Argentine** : L'agriculture entre pour 6 % dans le PIB et pour environ 10 % dans l'emploi total. Les produits agricoles et agro-industriels représentent 56 % des exportations. L'Argentine produit l'essentiel des denrées alimentaires dont elle a besoin. Ses principales exportations sont des céréales (avec une part de 83 % pour le blé et le maïs) et les graines oléagineuses (colza, lin, tournesol, arachides et soja). Une grande partie de sa production est destinée aux pays du MERCOSUR. Depuis le début des années 90, l'élevage du bétail pâtit de la faiblesse des cours mondiaux, de la vive concurrence qui règne sur les marchés internationaux et de l'évolution des goûts des consommateurs. La production de porc souffre aussi d'une augmentation de la concurrence étrangère. Les exploitations agricoles se sont regroupées et agrandies, de nouveaux organismes commerciaux ont vu le jour et de nouvelles banques de semences ont été créées, ce qui a attiré d'importants investissements étrangers et favorisé les économies d'échelle. On dit que certaines exportations agricoles de l'Argentine ont été évincées ou ont perdu

de leur compétitivité sur des marchés tiers à cause des exportations subventionnées de certains membres de l'OMC, en particulier la Communauté européenne et les États-Unis. Les exportations argentines vers l'Union européenne sont soumises à plusieurs contingents tarifaires (c'est notamment le cas des exportations de viande de boeuf, dont les deux tiers sont contingentées). Tous ces contingents ont été pleinement utilisés jusqu'à présent. Depuis la fin du Cycle d'Uruguay et depuis qu'elle a été reconnue exempte de fièvre aphteuse, l'Argentine a droit à un contingent annuel de 20 000 tonnes de viande de boeuf fraîche ou congelée sur le marché des États-Unis.

12. **Bénin** : L'agriculture est la principale activité économique du pays. Elle est à l'origine de presque 40 % du PIB, d'environ 62 % de l'emploi et plus de 90 % des recettes d'exportation. Les denrées alimentaires représentent un quart des importations totales, en valeur. Les principales cultures sont le coton, le manioc, le maïs et la patate douce. On doit au coton la quasi-totalité des recettes d'exportation. Les autres branches de l'agriculture ont du mal à se développer en raison de l'incertitude des débouchés et du manque de crédit. La dévaluation du franc CFA en janvier 1994 a d'abord entraîné une hausse des prix, mais a ensuite été suivie par une baisse en valeur des importations alimentaires des pays situés hors de la zone franc. La production vivrière a stagné en 1994 et n'a guère augmenté en 1995, d'où de graves problèmes d'approvisionnement en 1996. La décision prise par le Gouvernement d'accroître de 50 % le prix administré du coton entre 1994 et 1996, tout en maintenant les autres prix administrés à leur ancien niveau, peut aussi expliquer l'essor de cette culture au détriment de la production vivrière. En 1994, l'État a décidé d'interdire temporairement les exportations de cultures vivrières, afin d'assurer la sécurité alimentaire. La plupart des exploitations agricoles ont été créées ou nationalisées sous le régime précédent et sont actuellement contrôlées par le Ministère du développement rural. Il semble cependant que ces exploitations n'aient pas été entretenues depuis 1985. La culture du coton, qui exige de grandes quantités de pesticides, provoque une pollution chimique. Le Brésil a dans certains cas refusé de laisser entrer du coton provenant du Bénin parce qu'il contenait des résidus de pesticides.

13. **Brésil** : L'agriculture entre pour environ 14 % dans le PIB, et pour 23 % dans l'emploi total. Les produits alimentaires constituent 30 % des exportations totales; ces denrées et les matières premières d'origine agricole représentent 11 % des importations totales. Le Brésil est le premier producteur mondial de café, et un des principaux producteurs de soja, de jus d'orange, de cacao, de viande de boeuf, de tabac et de coton. La part du café dans ses exportations totales est tombée à 6 % en 1994 (5,1 % pour le café en grains et 0,8 % pour le café soluble). Le Brésil est le plus gros producteur de canne à sucre et de sucre raffiné, et ses coûts sont les plus bas du monde. Ses ventes de sucre ont augmenté de façon spectaculaire ces dernières années, malgré le régime de taxes à l'exportation. Le pays produit pratiquement toutes les denrées alimentaires dont il a besoin, à l'exception du blé. Les céréales représentent environ 2 % de ses importations totales; les autres importations agricoles de quelque importance sont le riz et le maïs. Il y a un prix de soutien minimum pour le maïs, le riz et le blé. Le Brésil est passé d'une politique très active de soutien des prix et de restriction des importations et exportations à une attitude plus neutre. L'adaptation a été

particulièrement difficile du fait que les agriculteurs sont très endettés et que la politique récente d'austérité monétaire s'est répercutée sur la rentabilité. L'endettement rural s'est encore alourdi ces dernières années.

14. **Côte d'Ivoire** : La part de l'agriculture dans le PIB est de 28 % et sa part dans l'emploi total avoisine 63 %. Les produits alimentaires représentent 60 % des exportations totales; avec les matières premières d'origine agricole, ils entrent pour environ 15 % dans les importations. Les principaux produits importés sont le blé et le riz (7 % des importations totales) et les produits d'origine animale (3 %). Les importations subventionnées de viande provenant de l'Union européenne ont, dit-on, empêché le développement de la production bovine régionale et locale, car elles concurrencent les produits sahéliens. Le transport routier revient très cher (taxes sur les véhicules importés, péages) et constitue une lourde charge pour les producteurs qui doivent faire venir les intrants dont ils ont besoin et acheminer leurs propres produits. La production de cacao et de café entre pour presque 16 % dans le PIB. La Côte d'Ivoire est le premier producteur mondial de cacao (environ un tiers de la production totale). Cette culture est à l'origine de plus d'un quart des recettes d'exportation du pays. Environ 90 % des exportations de café et de cacao sont destinées à l'Union européenne. Pour diversifier la production, la Côte d'Ivoire s'est lancée dans la fabrication de café soluble, de beurre de cacao et d'autres denrées à base de cacao. Les exportations ivoiriennes de ces produits sont admises en franchise dans l'Union européenne, ce qui a permis aux exportateurs de se tailler une part importante du marché communautaire. Les Accords du Cycle d'Uruguay ont cependant eu pour effet de restreindre les avantages accordés à la Côte d'Ivoire pour certains produits, notamment les fèves de cacao, car la réduction tarifaire appliquée par l'UE (les taux de droits ont été ramenés de 3 à 0 %) a rogné la marge de préférences dont jouissait le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Les exportations de bananes de la Côte d'Ivoire sont admises en franchise dans l'Union européenne, dans les limites du contingent tarifaire prévu par la Convention de Lomé.

15. **El Salvador** : Le pays doit à l'agriculture 13 % de son PIB et 30 % de l'emploi total. Les produits alimentaires représentent 52 % des exportations totales. Avec les matières premières d'origine agricole, ils constituent 20 % des importations. Les principaux produits agricoles sont le café, les céréales de base et le sucre. L'élevage joue également un rôle important (25 % du PIB agricole). Les principales exportations sont le café, le sucre, les crevettes et le coton. Les exportations de café constituent 32 % du total, suivies par les ventes de sucre. La production de volaille s'est développée au cours des 20 dernières années et les poulets entiers soutiennent bien la concurrence sur le marché international, alors que les poulets en morceaux sont plus chers que ceux des États-Unis. Les importations en provenance de ce pays préoccupent les agriculteurs salvadoriens. Les exportations de poulets vers les États-Unis sont soumises à des restrictions pour des raisons sanitaires. El Salvador importe un large éventail de denrées de base - blé, riz, viande, légumes et fruits. Le pays n'a pas suffisamment de terres pour pouvoir développer largement les cultures, aussi la croissance du produit agricole passe-t-elle par une augmentation de la productivité et de la compétitivité. La libéralisation de l'agriculture, avec l'abaissement des droits de douane et des obstacles non tarifaires, a été entreprise de façon autonome avant la fin du Cycle d'Uruguay. Actuellement, il n'y a aucun programme d'aide directe

aux producteurs. La libéralisation a profité à ceux qui produisent et transforment le sucre. Les agriculteurs salvadoriens s'inquiètent des effets que pourrait avoir l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) sur des exportations non traditionnelles de fruits et légumes vers le marché des États-Unis, où El Salvador est en concurrence avec le Mexique.

16. **Inde** : L'agriculture est à l'origine de 29 % du PIB et de plus de 65 % de l'emploi total. Les produits agricoles représentaient environ 17 % des exportations totales en 1996/1997, et les denrées moins de 5 % des importations totales. La part de ces denrées dans les exportations a avoisiné 13 % entre 1992 et 1994. Les graisses animales et végétales constituent plus de 40 % des importations agricoles totales, et les fruits 17,2 %. La levée des restrictions à l'exportation, en particulier pour le riz (1994) a contribué à l'augmentation des ventes de céréales (27,9 % des exportations agricoles totales en 1995/1996), de thé et de café (16 %) et d'aliments pour animaux (13,4 %). La perte de marchés dans l'ex-Union soviétique est une des principales causes de la baisse générale des exportations de produits traditionnels comme le thé et le café. Les échanges de l'Inde avec l'Asie ont augmenté, tandis que diminuait son commerce avec l'Europe occidentale. Entre 1992 et 1996, la part des produits asiatiques dans les importations agricoles totales est passée de 41 à 54 %, et celle des exportations vers l'Asie de 45 à 52 %. Malgré un taux de croissance impressionnant ces dernières années, l'agriculture se heurte à certains obstacles infrastructurels. Bien que la production de fruits et légumes transformés ait augmenté de 22 % par an en moyenne entre 1992 et 1996, on estime que les pertes dues aux problèmes de stockage, de manutention et de commercialisation représentent chaque année jusqu'à 25 à 30 % du total. Le pourcentage de produits transformés reste faible : environ 1,8 % de la production annuelle totale. L'agriculture est soutenue par diverses mesures, portant notamment sur des produits comme le riz, le blé et d'autres céréales. Une grande partie de la population est tributaire de l'économie rurale, les paysans sans terre sont très nombreux et les petits agriculteurs ne dégagent guère d'excédents commercialisables, aussi l'Inde pratique-t-elle un système de prix de soutien minimaux pour les produits agricoles. Toutefois, la mesure globale du soutien pour chacun des 19 produits prioritaires est inférieure au niveau de *minimis* de 10 %. En outre, les prix intérieurs étant nettement plus bas que les prix extérieurs de référence pour la période de base (1986-1988), la mesure globale du soutien pour l'ensemble des produits est négative. Les principales subventions offertes aux agriculteurs portent sur la production d'engrais, l'irrigation et l'énergie. Le système de distribution publique verse également des subventions alimentaires.

17. **Mexique** : La part de l'agriculture est de 5 % dans le PIB et 25 % environ dans l'emploi. Les produits alimentaires représentent 6 % des exportations totales, et ces denrées, jointes aux matières premières d'origine agricole, 6 % des importations totales. Les céréales (notamment le maïs) sont les principales cultures. Le Mexique exporte beaucoup de légumes frais, de café, de tomates et autres fruits frais; il est aussi devenu un important exportateur de produits de l'industrie alimentaire, comme la bière, la tequila et les conserves. La consommation de produits agricoles évolue rapidement et se diversifie : la consommation par habitant de riz et de haricots - aliments de base au Mexique - a fléchi; la consommation de maïs est en hausse, mais une part croissante de la production est utilisée dans l'industrie et pour

l'alimentation des animaux. L'agriculture mexicaine souffre toujours d'un sous-investissement, d'une faible productivité et de disparités régionales dans les techniques de production. Les trois quarts des Mexicains considérés comme extrêmement pauvres vivent dans les campagnes. Le manque de ressources, notamment de terres, de capitaux et de main-d'oeuvre qualifiée, pose un grave problème. Les agriculteurs ont beaucoup de mal à obtenir des crédits, les taux d'intérêt sont à la fois élevés et fluctuants, et l'inflation est très forte. Les banques commerciales considèrent les agriculteurs comme un groupe à haut risque et leur demandent des garanties que nombre d'entre eux sont incapables de fournir.

18. **République de Corée** : L'agriculture entre pour environ 6 % dans le PIB et 15 % dans l'emploi total. Les denrées et les matières premières agricoles représentent 6 % des exportations totales; la part des aliments dans les importations est de 11 %. Les principales activités sont la culture du riz (à peu près 30 % de la production agricole totale) et de légumes (23 %) et l'élevage (22 %). Les petits agriculteurs sont majoritaires et la productivité est faible. La production de riz a diminué au cours des 10 dernières années, bien que le pays subvienne encore à ses besoins. Il produit environ 25 % (taux en baisse) des céréales et plus de 90 % du porc et de la volaille qui lui sont nécessaires. L'objectif premier de la politique agricole est de produire suffisamment pour assurer la sécurité alimentaire, et d'équilibrer les revenus urbains et ruraux. Auparavant, l'appui de l'État à l'agriculture prenait la forme d'une forte protection aux frontières (y compris l'interdiction des importations) et d'un soutien des prix, mais pour honorer les engagements contractés pendant le Cycle d'Uruguay, le Gouvernement a mis en oeuvre en 1994 une nouvelle politique visant, entre autres, à accroître la compétitivité de la production de riz en abaissant les coûts, ainsi qu'à apporter des réformes générales au régime des terres agricoles et à la commercialisation. L'agriculture ne semble pas encore mûre pour la libéralisation. Les pertes de revenus attribuées aux Accords du Cycle d'Uruguay devraient se chiffrer à 4 milliards de dollars en 2005, contre un gain net de 28 milliards pour l'ensemble de l'économie.

19. **Thaïlande** : L'agriculture est à l'origine d'environ 11 % du PIB et emploie 40 % de la population active. Les produits alimentaires entrent pour 19 % dans les exportations totales, et les aliments et matières premières d'origine agricole pour 8 % dans les importations. La croissance est plus lente que dans le reste de l'économie, mais les exportations agricoles demeurent importantes. La Thaïlande est un des principaux producteurs et exportateurs de riz et de caoutchouc naturel. Ses importations totales de céréales, composées essentiellement de blé, se sont chiffrées à quelque 141 millions de dollars É.-U. en 1994, contre environ 1,6 milliard de dollars pour les exportations (principalement du riz). Parmi les productions destinées à l'exportation, la culture du café et du riz cède progressivement la place à des activités ayant une plus forte valeur ajoutée comme l'élevage, l'horticulture et la pêche. Les exportations de poulets réfrigérés ou congelés sont également en plein essor, mais la plupart des animaux reproducteurs sont importés. Depuis quelques années, cependant, la Thaïlande est soumise à la concurrence croissante de nouveaux venus sur le marché asiatique, comme la Chine, ce qui freine la progression de ses exportations. Environ 80 % des frais de production correspondent aux aliments et aux médicaments; une grande partie du prix des aliments correspond à des droits d'importation et à des

surtaxes imposés sur les farines de soja, de maïs et de poisson. À peu près 40 % des terres sont classées dans la catégorie des terres agricoles. En 1991, la superficie moyenne des exploitations était de 4,1 ha, contre 4,3 en 1980. Environ 70 % des terres agricoles appartiennent à des particuliers et 22 % sont sous bail.

20. **Ouganda** : L'agriculture, principale activité économique du pays, représente 46 % du PIB et plus de 80 % des recettes d'exportation, sans compter la production non marchande qui est importante. Les denrées alimentaires constituent environ 10 % des importations totales. L'agriculture emploie à peu près 80 % de la population active, qui travaille surtout dans de petites exploitations d'une superficie moyenne inférieure à 2 ha. Seuls le thé et le café sont cultivés à plus grande échelle. De vastes superficies de terres arables demeurent inexploitées. D'après les données disponibles, un tiers seulement des terres arables est cultivé. La croissance à long terme dépend surtout d'une amélioration de la productivité. Le café et ses dérivés sont les principales exportations de l'Ouganda (plus de 60 % des recettes provenant de la vente des produits de l'agriculture et de la pêche). Les autres grandes cultures d'exportation sont le thé, le coton et le tabac. L'Union européenne est la principale destination des exportations ougandaises. Le café est surtout cultivé par de petits planteurs, souvent parallèlement à des cultures de subsistance comme la banane. La production de café a cependant diminué au cours des 10 dernières années, en raison de la baisse des cours mondiaux et du développement d'autres cultures marchandes (comme le tabac). Les principales importations agricoles sont le blé, le sucre ainsi que les graisses végétales et animales.

21. **Venezuela** : L'agriculture est à l'origine de 4 % du PIB seulement, et emploie 12 % de la population active. La part des produits alimentaires et des matières premières d'origine agricole dans les recettes d'exportation (dues essentiellement au pétrole) n'est que de 2 %; la part des denrées dans les importations totales représente 16 %. L'élevage (y compris la production laitière) entre pour 46 % dans le PIB d'origine agricole, suivi par les cultures (40 %). Les importations de viande de boeuf sont négligeables, mais la production de volaille et de viande de porc a augmenté, facilitée par l'intégration verticale. L'essor de la production de volaille a fait baisser les prix par rapport à ceux d'autres viandes, aussi le poulet est-il la viande la plus vendue au Venezuela. Le maïs est le principal aliment de base. Avec le sorgho, il occupe environ 75 % des terres consacrées à la culture de céréales. Le maïs est surtout produit par de petits agriculteurs. La baisse de la production alimentaire par habitant donne à penser que la sécurité alimentaire du Venezuela est menacée. La nouvelle loi sur le développement de l'agriculture et la sécurité alimentaire vise à intégrer ce secteur au marché international, compte tenu de la mondialisation de l'économie et de la formation de blocs régionaux. Les activités agricoles ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu ni à l'impôt sur le capital, et certains produits alimentaires de base échappent aux taxes sur le commerce de gros et aux taxes à la consommation. Le lait est le produit le plus protégé, par le biais du soutien des prix. L'assistance à l'agriculture a cependant nettement diminué, même avant la mise en oeuvre des Accords du Cycle d'Uruguay.

Partie II

ENJEUX DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS SUR L'AGRICULTURE

22. Conformément à l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture, de nouvelles négociations seront engagées avant le 1er janvier 2000 en vue de poursuivre la réforme, compte tenu "a) de ce qu'aura donné jusque-là la mise en oeuvre des engagements de réduction; b) des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles; c) des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché...; et d) des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif [d'une réduction sensible et progressive du soutien et de la protection]".

23. Des membres de l'OMC ont proposé qu'en vue de la troisième Conférence ministérielle, qui doit se tenir du 30 novembre au 3 décembre 1999 à Seattle (États-Unis), on examine plusieurs questions soulevées par l'application de l'Accord.

24. Les questions concernant l'accès aux marchés sont notamment les suivantes :

1) Comment abaisser encore les droits de douane frappant les produits agricoles, réduire les crêtes tarifaires (qui découlent de la tarification) et freiner la progressivité des taux;

2) Modification du système des contingents tarifaires - les mesures envisagées allant d'un net relèvement des plafonds quantitatifs à la suppression pure et simple de ce régime - et disciplines qui pourraient être imposées pour l'administration des contingents;

3) Prise en considération de la situation et des besoins particuliers des pays en développement dans les engagements concernant l'accès aux marchés, et libéralisation maximale du commerce des produits agricoles tropicaux.

25. Les questions relatives au soutien interne comprennent :

1) L'avenir des mesures de la "catégorie bleue" (maintien du statu quo, plafonnement des dépenses, élimination totale);

2) La révision des critères de la "catégorie verte";

3) La prise en compte de considérations d'ordre non commercial.

26. Pour ce qui est des subventions à l'exportation, leur suppression complète a été proposée.

27. Pourraient également être examinées des questions "horizontales" et autres, comme

1) La forme à donner au traitement spécial et différencié prévu pour les pays en développement dans l'agriculture;

2) L'application concrète de la Décision ministérielle sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires;

3) Les disciplines applicables aux entreprises commerciales d'État;

4) L'avenir de la "clause de paix".

28. Ces questions sont abordées ci-après dans l'optique des pays en développement.

A. Le cadre des négociations et le climat politique de la réforme

29. Nous évoquerons tout d'abord deux questions d'ordre général : le cadre dans lequel les négociations sur l'agriculture pourraient se dérouler, et le climat politique nécessaire pour parvenir à une réduction sensible et progressive du soutien et de la protection. Les Accords du Cycle d'Uruguay prévoient que de nouvelles négociations sur l'agriculture, les services et autres aspects du "programme incorporé" doivent être engagées avant l'an 2000. On a fait valoir que l'inclusion du programme incorporé dans un cycle de pourparlers plus vaste - les "négociations du millénaire" - aiderait à obtenir de meilleurs résultats dans le domaine agricole, en permettant davantage de concessions réciproques. Mais, d'autre part, les partenaires commerciaux les plus puissants pourraient être tentés d'imposer aux pays en développement, en échange d'une nette libéralisation dans l'agriculture, des contraintes dans d'autres domaines ¹³.

30. L'attention est appelée sur plusieurs changements que certains pays, en particulier des pays développés, ont apporté récemment à leur politique agricole et qui influenceront sans doute sur l'issue des prochaines négociations. On citera notamment la loi fédérale sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture, adoptée par les États-Unis en 1996, qui remplace les versements compensatoires par des aides découplées (c'est-à-dire dissociées de la production et des décisions concernant les cultures) - l'exemption au titre de la "catégorie bleue" devenant donc inutile pour ce pays. La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne (dans le cadre du programme "Agenda 2000" qui est le prolongement de la réforme MacSharry de 1992) prévoit une nouvelle réduction du soutien interne des prix pour des produits importants comme les céréales, la viande de boeuf et les produits laitiers, jointe à des paiements directs semi-découplés (catégorie bleue) aux agriculteurs, et influera de façon déterminante sur la position de l'UE dans les négociations à venir. La décision prise par le Japon de tarififier ses restrictions à l'importation de riz (à compter d'avril 1999) lui évitera de demander une nouvelle exemption dans ce domaine lors des prochaines négociations, bien que le niveau des droits appliqués préoccupe ses partenaires commerciaux.

31. Enfin, en ce qui concerne la durée des négociations, il faut tenir compte de l'expiration de la "clause de paix" (art. 13 de l'Accord sur l'agriculture) à la fin de 2003, laquelle exempte d'actions au sein de l'OMC les mesures de soutien interne et les subventions à l'exportation qui sont pleinement conformes à l'Accord. Pour éviter des litiges sans fin à l'OMC,

les participants seront sans doute incités à achever les négociations avant la date d'expiration et à reconduire la clause de paix pour la nouvelle période de mise en oeuvre ¹⁴.

B. Accès aux marchés

32. Comme on l'a déjà signalé, la tarification s'est traduite par des droits de douane beaucoup plus élevés dans l'agriculture que dans l'industrie. D'après une étude conjointe CNUCED/OMC ¹⁵, plus de la moitié des crêtes tarifaires (taux supérieurs à 12 %) des pays développés sont concentrées dans le secteur agricole (y compris l'industrie alimentaire) et la pêche, les taux prohibitifs (qui dépassent parfois 100 %) frappant surtout des produits "tarifiés". Des produits très importants pour les pays en développement, comme le sucre, le tabac, le coton et les denrées alimentaires transformées, sont souvent soumis à des droits particulièrement élevés. En revanche, les taux supérieurs à 100 % sont rares dans les pays en développement pour les produits agricoles.

33. À cela s'ajoute le problème de la progressivité des droits. Une étude faite récemment par la FAO montre que si la progressivité nominale a diminué dans l'agriculture, plus de la moitié des écarts tarifaires (différence entre le droit frappant un produit transformé et celui qui est applicable à la matière première) sur les marchés des pays développés demeurent positifs, avec une progressivité moyenne de 17 % ¹⁶. Cette question reste donc préoccupante pour les pays du tiers monde qui souhaitent développer leurs industries de transformation des produits agricoles.

34. La structure des droits de douane frappant les produits agricoles est devenue plus complexe à l'issue du Cycle d'Uruguay, surtout dans les pays développés, avec la multiplication des lignes tarifaires - des taux différents pouvant être appliqués à un même produit (taux saisonnier, taux contingentaire, taux hors contingent) - et le recours croissant à des droits autres qu'*ad valorem* ¹⁷. L'analyse des droits en vigueur montre que, pour les principaux pays développés faisant le commerce des produits agricoles, la proportion de lignes tarifaires correspondant à des droits autres qu'*ad valorem* va, dans ce secteur, d'environ 22 % (pour le Canada et le Japon) et 42 % (Union européenne, États-Unis) à 90 % (Suisse). Ces droits sont moins transparents que les droits *ad valorem* pour ce qui est du degré de restriction, et ils sont moins faciles à comparer d'un pays à l'autre. Ils pénalisent aussi plus lourdement les importations à bas prix. Par exemple, le degré de restriction d'un droit spécifique varie de façon inversement proportionnelle au prix unitaire du produit importé, alors que celui d'un droit *ad valorem* est le même quel que soit le prix unitaire.

35. Pour que la conversion des mesures non tarifaires en droits de douane élevés ne se traduise pas par une réduction des niveaux des échanges agricoles fondés sur la période de base ("possibilités d'accès courantes") et permette un niveau minimum d'importation équivalant d'abord à 3 % de la consommation intérieure du produit considéré pendant la période de base et atteignant 5 % à la fin de la période de mise en oeuvre ("possibilités d'accès minimales"), l'Accord sur l'agriculture prévoit l'établissement de contingents tarifaires, un taux inférieur étant appliqué aux importations sous contingent ¹⁸. L'accès effectif aux marchés dépend dans une large mesure des contingents alloués aux

pays fournisseurs et de leur administration. Dans bien des cas, les débouchés actuels ont été attribués à certains fournisseurs en fonction de leur part de marché pendant la période de base ou à l'issue de négociations bilatérales tenues pendant le Cycle d'Uruguay. Si les possibilités d'accès minimales sont en principe offertes conformément à la clause de la nation la plus favorisée, une bonne partie d'entre elles est en fait souvent réservée à des pays donnés, soit parce qu'ils bénéficient de tarifs préférentiels inférieurs au taux contingentaire (dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux, régionaux ou interrégionaux), soit parce qu'on leur applique un régime de contingentement particulièrement favorable ¹⁹.

36. La méthode d'administration des contingents tarifaires, qui est laissée à la discrétion de chaque pays importateur, détermine en grande partie l'accès effectif aux marchés. Par exemple, la façon dont les licences d'importation sous contingent sont octroyées et le fait de soumettre parfois leur obtention à des conditions particulières ²⁰ influent non seulement sur l'accès des fournisseurs de différents pays, mais encore sur le taux d'utilisation des contingents. Dans bien des cas, les contingents sont sous-utilisés - situation quelquefois imputée à la faiblesse de la demande. Quoi qu'il en soit, la diversité des méthodes d'administration rend difficile de surveiller le respect des engagements concernant l'accès aux marchés en régime de contingents tarifaires.

37. L'application de la clause de sauvegarde spéciale, prévue par l'Accord sur l'agriculture influe également sur l'accès aux marchés. Sur les 38 pays qui peuvent y recourir ²¹, sept l'ont fait entre 1995 et 1997. Ont notamment été touchés des produits importants pour les pays en développement, comme certains produits carnés, des produits laitiers, des céréales et des légumes ²². Signalons que cette clause, qui s'applique uniquement aux produits tarififiés, diffère des dispositions générales du GATT de 1994 concernant les sauvegardes en ce sens que l'action (c'est-à-dire l'imposition d'un droit additionnel) peut être déclenchée automatiquement, sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'un dommage grave est causé à une branche de l'économie nationale, ni de tenir des consultations avec le pays fournisseur (voir l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture). On notera aussi que nombre de produits visés par la clause de sauvegarde spéciale sont soumis à des crêtes tarifaires. Autrement dit, cette disposition offre une protection supplémentaire pour des produits déjà très fortement protégés.

38. Plusieurs options concernant l'accès aux marchés valent la peine d'être étudiées dans la perspective des pays en développement, pour la poursuite de la réforme de l'agriculture lors des prochaines négociations. L'amélioration de la transparence des droits de douane dans ce secteur apparaît particulièrement importante pour ces pays, car ils éprouvent plus de difficultés que les autres à se procurer et à traiter l'information nécessaire. Cela est indispensable si l'on veut que les futures négociations aboutissent à la transformation de tous les droits frappant les produits agricoles en droits *ad valorem*. La simplification des tarifs douaniers, avec la réduction du nombre de lignes tarifaires pour un même produit, serait également utile. Pour ce qui est des crêtes tarifaires et du niveau excessif des droits résultant de la tarification, le mieux pour les pays en développement serait peut-être que l'on s'entende sur une formule d'abaissement des taux ayant pour effet d'harmoniser ceux-ci (comme la

"formule suisse", utilisée pendant les négociations de Tokyo). Il conviendrait aussi de concevoir une formule d'harmonisation pour réduire la progressivité des droits, en prévoyant notamment une libéralisation maximale pour les produits tropicaux transformés.

39. Plusieurs améliorations du régime de contingents tarifaires seraient profitables aux pays en développement. À tout le moins, on pourrait accroître sensiblement le volume des importations visées, tout en réduisant les taux hors contingents et en abaissant ou supprimant les taux appliqués à l'intérieur des contingents. Ces mesures pourraient aller de pair avec une amélioration des disciplines concernant l'attribution et l'administration des contingents. Les réformes devraient se traduire par un élargissement de l'accès effectif des pays en développement - exportateurs anciens et nouveaux - aux marchés considérés. Enfin, la suppression de la clause de sauvegarde spéciale ou un net abaissement des niveaux de déclenchement serait dans l'intérêt de ces pays.

C. Subventions à l'exportation

40. Dans ce domaine, deux questions interdépendantes pourraient être examinées lors des prochaines négociations. Premièrement, malgré les engagements de réduction pris pendant le Cycle d'Uruguay, des subventions importantes (du point de vue et des quantités et des dépenses budgétaires) continueront d'être accordées par les pays qui ont le droit de le faire, en particulier les pays développés, après la mise en oeuvre de l'Accord sur l'agriculture ²³. Deuxièmement, certains membres de l'OMC ont le droit d'octroyer des subventions à l'exportation (dans certaines limites), mais d'autres n'y sont pas autorisés (c'est le cas de la plupart des pays en développement), abstraction faite des cas visés aux alinéas d) et e) du paragraphe 1 de l'article 9 ²⁴. Une réduction sensible ou la suppression de ces subventions contribuerait à égaliser les chances des membres de l'OMC et favoriserait une concurrence plus équitable. Il faudrait cependant tenir compte des inconvénients qui en résulteraient à court terme pour les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ²⁵. De même, les négociations sur les disciplines en matière de crédit à l'exportation de produits agricoles devraient tenir pleinement compte des besoins de ces pays et des PMA, conformément à la Décision ministérielle sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

D. Soutien interne

41. L'engagement de réduire les mesures de soutien interne faussant les échanges marque, certes, un progrès décisif dans le secteur agricole, mais sa mise en oeuvre soulève plusieurs questions ou difficultés. Tout d'abord, malgré les réductions convenues (20 % pour les pays développés et 13 % pour les pays en développement) par rapport à la période de base (1986-1988), le niveau de la mesure globale de soutien (MGS) autorisée demeurera fort élevé. En outre, la répartition de la MGS entre les membres de l'OMC (en particulier entre les pays développés et les pays en développement) demeure extrêmement asymétrique. Les pays développés ont droit à quelque 146 milliards de dollars, soit environ 90 % de la MGS totale applicable aux membres de l'OMC. Seulement

10 pays en développement ont calculé systématiquement leur MGS pour la période de base; les autres ont indiqué qu'elle était nulle ²⁶. Pour la majorité des pays en développement ayant fait état d'une MGS de base, le montant indiqué était inférieur de 20 % au PIB agricole, alors que pour de nombreux pays développés, il représentait plus de 50 % de cet agrégat ²⁷. La plupart des pays en développement (avec ou sans MGS pour la période de base) risquent donc de ne pas pouvoir recourir à certaines mesures de soutien à l'avenir.

42. Parmi les autres questions ou problèmes concernant le soutien interne, on citera le caractère général des engagements de réduction (qui ne portent pas sur des produits précis), le fait que les primes de complément et les versements au titre de programmes de limitation de la production (c'est-à-dire les mesures de la "catégorie bleue") n'entrent pas dans le calcul de la MGS, la nécessité de mieux définir les mesures de la "catégorie verte" (celles qui ont un effet minimal sur la production et le commerce), les aspects techniques du calcul de la MGS (définition de la production visée, ajustements pour tenir compte de l'inflation, base monétaire, traitement des MGS négatives) et les erreurs dans ce domaine ²⁸, ainsi que la prise en considération d'intérêts non commerciaux légitimes des pays (voir plus loin).

43. Plusieurs options concernant le soutien interne méritent d'être étudiées dans l'optique des pays en développement pour la poursuite de la réforme dans l'agriculture. Elles comprennent un net abaissement de la MGS, la suppression du niveau de *minimis* pour les membres ayant une MGS élevée, une forte réduction ou l'élimination des mesures de la "catégorie bleue", une définition plus rigoureuse des mesures pouvant être classées dans la "catégorie verte", compte pleinement tenu de la situation et des besoins particuliers des pays en développement ²⁹, la possibilité pour les pays en développement de recalculer leur MGS ou de porter leur niveau de *minimis* à 20-25 % (lorsque cela est nécessaire pour accroître la production de denrées alimentaires de base), et la solution des problèmes méthodologiques posés par le calcul de la MGS, d'une manière qui soit favorable aux pays en développement.

E. Questions "horizontales" et autres

44. Outre les principaux aspects du programme de réforme mis en branle par l'Accord sur l'agriculture, plusieurs questions importantes seront sans doute examinées lors des prochaines négociations : les considérations ou intérêts d'ordre non commercial, les formes que devrait prendre le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement dans le secteur agricole, l'application concrète de la Décision ministérielle sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, les liens avec les mesures sanitaires et phytosanitaires, les disciplines concernant le commerce d'État, les activités des entreprises privées qui risquent de fausser le commerce, et l'avenir de la clause de paix.

45. En ce qui concerne les considérations non commerciales, la question est de savoir si les pays ont d'autres objectifs légitimes dont il faudrait tenir compte dans les efforts visant à établir à long terme un système juste et libéral pour les échanges agricoles. Ceux qui jugent nécessaire de prendre en considération les aspects non commerciaux de l'agriculture font valoir que celle-ci non seulement produit des marchandises (produits agricoles proprement

dits), mais encore offre à la société des biens et services d'utilité publique qui constituent une "externalité positive". Ainsi, elle contribue à la protection de l'environnement (préservation des paysages, prévention de catastrophes naturelles, maintien de la biodiversité, etc.), au développement rural (emploi dans les campagnes, équilibrage de la répartition régionale des revenus), à la sécurité alimentaire et au progrès économique des pays en développement ³⁰. On peut donc dire que l'agriculture est "multifonctionnelle". L'importance attachée à chacun de ces éléments varie d'un pays à l'autre, en fonction des particularités géographiques, climatiques et culturelles.

46. Certains pays, en particulier les pays développés importateurs nets de produits alimentaires, ont fait valoir qu'il fallait tenir compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture dans les futures réductions du soutien et de la protection, en mettant en balance les externalités positives découlant de l'activité agricole et l'efficacité accrue de la répartition des ressources qui devrait résulter de la libéralisation du commerce dans ce secteur. Les principaux pays exportateurs (les membres du Groupe de Cairns et les États-Unis) estiment, quant à eux, que les considérations non commerciales ne devraient pas constituer un nouvel obstacle aux réductions. À leur avis, ces questions devraient être examinées dans le cadre de la "catégorie verte". Pour d'autres pays, il faut tenir compte des préoccupations non commerciales dans les engagements concernant non seulement le soutien interne, mais encore l'accès aux marchés.

47. Le rôle socioéconomique de l'agriculture n'est pas le même dans les pays en développement que dans les pays développés. D'abord, une grande partie des habitants du tiers monde vit encore de l'agriculture, mais celle-ci emploie moins de 5 % de la population active dans les pays développés. Ensuite, les dépenses d'alimentation absorbent une grande partie du revenu total des ménages dans les pays en développement, alors que leur part est de plus en plus faible dans les pays développés. Par conséquent, tout changement, même minime, dans l'emploi ou les prix agricoles peut avoir des effets socioéconomiques extrêmement importants dans les pays en développement. Pour la plupart d'entre eux, l'objectif premier est d'accroître la productivité et la production, en particulier de denrées alimentaires de base. La majorité des pays développés, de leur côté, cherchent surtout à assurer la parité des revenus entre la petite frange de la population qui travaille dans l'agriculture et la main-d'oeuvre employée dans l'industrie. Ces différences fondamentales amènent à se demander si les dispositions de l'Accord relatives à l'octroi d'un traitement spécial et différencié sont bien suffisantes pour répondre aux besoins particuliers des pays en développement ³¹. Lors des prochaines négociations, il sera peut-être nécessaire de préciser la notion de traitement spécial et différencié dans l'agriculture.

48. Dans de nombreux PMA et pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires, le déficit vivrier est généralement comblé par des importations de denrées et par une aide alimentaire. Toutefois, ces dernières années (entre 1991-1992 et 1997-1998), l'aide alimentaire à ces pays ayant diminué de plus de 50 % ³², il leur a fallu importer davantage de denrées de base aux conditions du marché. Leur capacité d'importation dépend essentiellement de leurs recettes d'exportation et des prix des produits achetés. Or, ces derniers temps, l'évolution de ces deux variables a été dans

l'ensemble défavorable. Les institutions financières internationales n'ont cependant pris aucune disposition particulière pour aider les PMA et les pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires à surmonter ces problèmes de financement à court terme. Elles invoquent les difficultés techniques rencontrées pour évaluer avec précision l'effet de l'Accord sur les prix mondiaux des produits alimentaires. Lors des prochaines négociations, il serait donc utile d'étudier les mesures concrètes à prendre pour remédier à l'insuffisance de la production vivrière et aux effets négatifs du programme de réforme sur les pays en question.

49. Il faudra aussi tenir compte de l'importance croissante accordée par l'opinion publique aux mesures sanitaires et phytosanitaires, qui ne devrait pas servir de prétexte pour imposer une nouvelle forme de protectionnisme. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires reconnaît qu'un pays peut prendre des dispositions plus restrictives que les normes internationales en vigueur, mais seulement si cela est justifié sur le plan scientifique. Des difficultés ont surgi quand des pays, évoquant le "principe de précaution", ont pris des mesures contre l'importation de produits soupçonnés de nuire à la santé, alors que ce risque n'était pas prouvé scientifiquement³³. Il faut établir des procédures claires en pareil cas pour éviter un abaissement des normes nationales de sécurité alimentaire, tout en empêchant le recours à des mesures sanitaires et phytosanitaires à des fins protectionnistes. Il faut aussi trouver les moyens d'associer plus étroitement les pays en développement à l'élaboration des normes.

50. Le rôle joué par les entreprises commerciales d'État dans le secteur agricole et leur participation, dans certains pays, à la mise en oeuvre des engagements concernant l'accès aux marchés dans le cadre des contingents tarifaires ont suscité un regain d'intérêt pour les disciplines de l'OMC applicables aux activités de ces entreprises³⁴. Le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'Article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 pourrait être amélioré pour permettre de mieux contrôler les pratiques des monopoles, mais il faut bien voir que de grosses maisons de commerce privées peuvent aussi abuser de leur puissance commerciale. Du point de vue des pays en développement, il pourrait être utile d'établir des disciplines multilatérales couvrant les pratiques anticoncurrentielles et du secteur privé et du secteur public.

51. Il est enfin, une autre question qui mérite une attention particulière : la situation des pays qui sont en train d'accéder à l'Accord sur l'OMC³⁵. Bien que l'agriculture joue un rôle important dans l'économie de la plupart d'entre eux, ils n'ont souvent pas de politique agricole précise ni de politique commerciale connexe. Certains pays accédants n'ont pas de pratique établie pour le soutien interne de l'agriculture et en sont encore à définir les formes et niveaux optimaux de cet appui. D'autre part, les disciplines de l'Accord sur l'agriculture sont fondées sur les politiques et pratiques "classiques" des membres de l'OMC. Le choix d'une période de base appropriée pour le calcul de la MGS, par exemple, pose donc un problème. En outre, faute de règles précises concernant les pays accédants, certains pays de l'OMC partent du principe que les dispositions de l'Accord ne s'appliquent qu'aux membres originels de l'Organisation - les conditions d'accession devant par conséquent faire l'objet de négociations, avec des engagements beaucoup plus contraignants. Les exigences vont d'ailleurs croissant. Par exemple, en 1995 et 1996, on

permettait aux pays candidats de prendre des mesures spéciales de sauvegarde, mais dans les cas d'accession récents, aucun n'y a été autorisé. Dans d'autres domaines, les pays qui ont accédé récemment à l'Accord sur l'OMC ont été pressés de contracter des engagements *de minimis* en ce qui concerne le soutien interne, et de consolider leurs subventions à l'exportation au niveau zéro. De surcroît, les pays en développement accédants, y compris les PMA, ont du mal à obtenir le traitement spécial et différencié prévu par l'Accord. Il y a donc entre les obligations et les droits fondamentaux des membres de l'OMC un grave déséquilibre qui, vu le caractère provisoire de l'Accord sur l'agriculture, devrait être corrigé lors des prochaines négociations.

III. CONCLUSION

52. Les principales questions intéressant les pays en développement dans les prochaines négociations sur l'agriculture sont résumées ci-après.

A. Accès aux marchés

Abaissement des droits de douane et simplification des structures tarifaires :

- Comment faire pour que l'abaissement des droits de douane frappant les produits agricoles soit aussi favorable que possible aux exportations des pays en développement, compte tenu de la persistance de crêtes tarifaires et de la progressivité des droits sur les marchés des pays développés ?
- Quel type de traitement spécial et différencié pourrait étayer efficacement les réductions tarifaires des pays en développement ? Quelle forme lui donner ?
- Comment simplifier la structure des droits appliqués aux produits agricoles par de nombreux pays développés (droits autres qu'*ad valorem*, multiplicité des lignes tarifaires, etc.) ?

Possibilités d'accès aux marchés (contingents tarifaires) :

- Les contingents tarifaires devraient-ils être éliminés progressivement comme dans le cas de l'Arrangement multifibres (autrement dit, le plafond devrait-il être peu à peu relevé jusqu'à ce que, finalement, le taux contingentaire s'applique à toutes les importations) ?
- Les taux contingentaires pourraient-ils être réduits ou éliminés pour élargir effectivement l'accès aux marchés ? Ces taux devraient-ils être plafonnés ?
- Les contingents tarifaires qui ne sont pas pleinement utilisés faute de demande intérieure devraient-ils être éliminés, et le taux du contingent devenir le seul taux applicable ?
- Quelles directives concernant l'administration des contingents tarifaires permettraient de réduire leur sous-utilisation ?

- Quelles règles permettraient d'améliorer la répartition de contingents tarifaires généraux entre des produits particuliers ?
- Les possibilités d'accès aux marchés devraient-elles être toutes accordées sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (autrement dit, les possibilités d'accès courantes devraient-elles être étendues aux autres fournisseurs) ? L'attribution préférentielle de contingents tarifaires à des partenaires commerciaux a-t-elle profité aux pays en développement ?
- Que faire pour concrétiser l'engagement pris dans le préambule de l'Accord sur l'agriculture, aux termes duquel "dans la mise en oeuvre de leurs engagements en matière d'accès aux marchés, les pays développés Membres [prévoiront] une amélioration plus marquée des possibilités et modalités d'accès pour les produits agricoles présentant un intérêt particulier pour [les pays en développement]" ?

Sauvegardes et autres mesures spéciales :

- La clause de sauvegarde spéciale devrait-elle être conservée dans le cadre des prochaines réformes agricoles ? Pourrait-on donner aux pays en développement qui ne sont pas autorisés à prendre de telles mesures le droit d'y recourir pour un nombre limité de produits alimentaires de base ?

B. Soutien interne

- Quel est le meilleur moyen de réduire encore le soutien interne ? Les engagements de réduction devraient-ils porter sur des produits précis ? Comment résoudre les problèmes techniques posés par le calcul de la MGS (traitement de la MGS "négative", définition de l'inflation "excessive", choix du taux de change de base, etc.) ?
- Les pays en développement qui n'ont pris aucun engagement de réduction de la MGS devraient-ils être autorisés à recalculer leur MGS pour la période à venir ? Dans la négative, le niveau de *minimis* pour ces pays pourrait-il être relevé, et dans quelles conditions ?
- Quels types de traitement spécial et différencié dans le domaine du soutien interne sont nécessaires pour favoriser le développement agricole et la sécurité alimentaire des pays en développement ?
- Faut-il encore autoriser les mesures de la "catégorie bleue" (qui ne concernent apparemment plus que la Communauté européenne, la Norvège et la Slovaquie) ?
- Comment modifier les critères de la "catégorie verte" pour tenir compte de la situation et des besoins particuliers des pays en développement dans le secteur agricole ?
- Comment tenir compte des aspects non commerciaux et "multifonctionnels" de l'agriculture ?

C. Subventions à l'exportation

- Les subventions à l'exportation devraient-elles être éliminées complètement dans un délai convenu ?
- Si les subventions à l'exportation sont autorisées, comment faire pour les réduire sensiblement ? Quelles mesures prendre pour empêcher le contournement des engagements ?
- Comment réactiver les négociations sur l'octroi et la garantie de crédits à l'exportation ? Sur quelles questions les pays en développement devraient-ils mettre l'accent, en tant qu'importateurs et exportateurs ?

D. Questions "horizontales" et autres

- Quels aspects du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement faut-il adapter pour mieux répondre aux besoins particuliers de ces pays ?
- Faut-il mettre en place un mécanisme pour surveiller et évaluer l'application du traitement spécial et différencié ?
- Quelles mesures concrètes pourraient être prises pour donner effet à la Déclaration ministérielle sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ?
- Quelles mesures en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires devraient accompagner la réduction (ou l'élimination) des subventions à l'exportation et les disciplines en matière de crédit à l'exportation ?
- Quelle est l'influence des entreprises commerciales d'État sur le commerce agricole des pays en développement, et quelles règles devraient être prises, s'il y a lieu, pour discipliner leurs activités en ce qui concerne l'administration des contingents tarifaires, le soutien interne et les subventions à l'exportation ?
- Quel est l'impact des activités des grandes sociétés commerciales privées sur le commerce agricole des pays en développement ? Y a-t-il des cas d'abus de puissance commerciale qui justifient l'adoption de règles de concurrence dans le secteur agricole ?
- Comment tenir compte des liens entre la protection de l'environnement et l'agriculture (ou plus exactement comment assurer un développement agricole durable) ?
- La clause de paix (art. 13 de l'Accord sur l'agriculture, intitulé "Modération") devrait-elle être prorogée au-delà de 2003 ?

Notes

1. Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde, 1998* (cédérom).

2. Ibid.

3. Ibid.

4. Voir OMC, *Rapport annuel 1998 : Statistiques du commerce international*, Genève, Organisation mondiale du commerce.

5. Les indices des prix courants des denrées alimentaires, des boissons à base de produits tropicaux et des matières premières d'origine agricole sont tombés à leur niveau le plus bas depuis 1993. Entre juin 1997 et la fin de 1998, les prix ont fléchi de 22 % pour le blé, de 38 % pour le café, de 30 % pour le coton et de 37 % pour le caoutchouc.

6. OCDE, *L'Accord d'Uruguay sur l'agriculture et les produits agricoles transformés*, 1997.

7. Voir l'étude faite en commun par les secrétariats de la CNUCED et de l'OMC pour le Conseil économique et social (E/1998/55), mai 1998.

8. Pour plus de détails à ce sujet, voir CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement, 1998*, deuxième partie, et CNUCED, *Les pays les moins avancés, Rapport 1997*, deuxième partie.

9. FAO, *Annuaire de la production*, vol. 51, 1998.

10. Pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir CNUCED, *Strengthening the Participation of Developing Countries in World Trade and the Multilateral Trading System*, chap. II (TD/375/Rev.1).

11. GATT, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Accès aux marchés pour les marchandises et les services : Aperçu des résultats*, 1994.

12. Source : OMC, *Examen des politiques commerciales*, Genève, Organisation mondiale du commerce.

13. Ibid.

14. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture, le commerce des produits agricoles a donné lieu à plus de 40 litiges (environ un tiers du total) qui ont été portés devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Ils concernaient des questions comme l'administration des contingents tarifaires, la classification tarifaire, les préférences tarifaires spéciales, le non-respect des engagements concernant la consolidation des droits, les droits antidumping, les droits compensateurs, les sauvegardes, les restrictions quantitatives, les subventions à l'exportation, les subventions internes, les restrictions en matière d'entrée et de transit, les mesures sanitaires et phytosanitaires, y compris des questions touchant la biotechnologie (hormones), les méthodes d'essai et d'inspection, les ADPIC et le traitement national.

15. Cette étude porte sur les structures tarifaires du Brésil, du Canada, de la Chine, des États-Unis, du Japon, de la Malaisie, de la République de Corée et de l'Union européenne au lendemain du Cycle d'Uruguay. Voir *Incidences tarifaires du Cycle d'Uruguay sur les exportations des pays en développement : Étude conjointe de la CNUCED et de l'OMC* (TD/B/COM.1/14), 1997.

16. Voir : Lindland, J. "The impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products", ESCP, FAO, 1997. Signalons qu'un écart tarifaire négatif peut s'accompagner d'une progressivité positive si l'on considère le taux de protection effective, qui tient compte de la valeur ajoutée de la production nationale des biens en question.

17. Les droits autres qu'*ad valorem* comprennent les droits spécifiques (montant fixe prélevé pour chaque unité physique du produit importé, par exemple 20 dollars par kilogramme), les droits composés (associant droit *ad valorem* et droit spécifique) et les droits mixtes (taux *ad valorem* ou taux spécifique, le plus élevé des deux étant retenu).

18. Environ 70 % du nombre total de contingents tarifaires (1 366) institués en vertu de l'Accord sur l'agriculture portent sur les produits suivants : fruits et légumes (25,6 % du total), viande et produits carnés (18,2 %), céréales (15,7 %) et produits laitiers (13,4 %). À peu près 38 % des contingents sont appliqués par neuf pays de l'OCDE.

19. Dans leur liste d'engagements, la plupart des membres ne font pas de distinction entre les possibilités d'accès minimales et les possibilités d'accès courantes.

20. Par exemple, les licences d'importation peuvent être attribuées à des associations de producteurs ou à des entreprises commerciales d'État sur lesquelles celui-ci a barre. L'octroi de licences d'importation sous contingent peut être subordonné à des conditions comme l'achat parallèle de produits locaux.

21. Ces 38 pays sont les membres qui ont tarifé leurs mesures non tarifaires. Il convient de noter que la soixantaine de pays en développement et les 22 PMA qui ont opté pour la consolidation des taux plafonds n'ont pas le droit d'invoquer la clause de sauvegarde spéciale.

22. D'après les notifications faites au Comité de l'agriculture en 1995-1997, des mesures spéciales de sauvegarde fondées sur les prix ont été prises par : l'Union européenne (morceaux de volailles désossés et congelés, morceaux de dindes et dindonneaux désossés, préparations crues à base de volailles autres que les dindes et dindonneaux, sucres et mélasses), le Japon (certains amidons, lait en poudre, lactosérum, haricots adzuki), la République de Corée (sarrasin, amidon de blé, amidon de patate douce, arachides), la Pologne (certaines fleurs coupées, sucre blanc) et les États-Unis (lait en poudre sucré, beurre, certains fromages, arachides décortiquées, sucre, poudre de cacao, pâte, préparations à base de café et boissons à base de lait). Des mesures de sauvegarde fondées sur les quantités ont été prises par : l'Union européenne (tomates, concombres, oranges, clémentines, mandarines, citrons, pommes et poires), le Japon (soie brute, porcs vivants et viande de porc, lait condensé, inuline, lait, crème, babeurre), la Pologne (préparations ou conserves de tomates) et la République slovaque (crèmes glacées). (La Roumanie

a également invoqué la clause de sauvegarde spéciale en 1997, mais on ne possède pas de données détaillées à ce sujet.)

23. Sur les 28 membres de l'OMC qui ont fait état de subventions à l'exportation pour la période de base et qui ont pris des engagements de réduction, 8 étaient des pays en développement. Les pays développés sont les principaux fournisseurs de subventions à l'exportation. Par exemple, le volume global de leurs exportations subventionnées pour la période de base, exprimé en pourcentage des exportations mondiales de 1992, était de 40 % pour le blé, 18 % pour les céréales secondaires, 52 % pour le beurre, 16 % pour la viande porcine, 14 % pour la viande bovine et 20 % pour le sucre. Voir CNUCED, TD/B/WG.8/2/Add.1, juillet 1995.

24. Les pays qui n'ont pas fait état de subventions à l'exportation pendant la période de base n'ont pas le droit d'y recourir.

25. Une étude de la FAO montre que la hausse exceptionnelle des prix mondiaux des céréales et de la viande en 1995-1997, qui a alourdi le coût des importations de céréales des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, est due en grande partie à la mise en oeuvre de l'Accord sur l'agriculture, et en particulier à la réduction des subventions à l'exportation et du soutien interne. Voir FAO, *Assessment of the Impact of the Uruguay Round on Agricultural Markets*, CCP 99/12, octobre 1998.

26. Ces dix pays sont les suivants : Afrique du Sud, Brésil, Colombie, Costa Rica, Maroc, Mexique, République de Corée, Thaïlande, Tunisie et Venezuela.

27. Voir P. Konandreas et J. Greenfield, "Uruguay Round commitments on domestic support: their implications for developing countries", *Food Policy*, vol. 21, No 4/5, septembre/novembre 1996.

28. L'élément "soutien des prix" de la MGS annuelle correspond à la différence entre le prix administré appliqué et le prix de référence extérieur fixe, nominalement en monnaie locale (moyenne pour 1986-88). Un pays qui a connu une forte inflation depuis la période de base aura donc une MGS moindre en valeur réelle. L'Accord sur l'agriculture prévoit qu'il faut prendre dûment en compte "l'influence de taux d'inflation excessifs" dans l'examen de la mise en oeuvre des engagements (art. 18, par. 4), mais ne précise pas quel taux d'inflation peut être considéré comme excessif, ni quand et comment l'engagement initial peut être révisé pour cause d'inflation excessive. En outre, une MGS par produit peut être négative si le prix administré tombe au-dessous du prix de référence extérieur fixe. La question qui se pose est de savoir si un tel chiffre devrait être soustrait de la MGS totale courante. Certains pays en développement ont fait valoir que puisque la MGS était par définition la somme de toutes les subventions et taxes, et qu'une MGS négative correspondait à une taxe implicite frappant les agriculteurs, il convenait de l'inclure dans le calcul de la MGS totale.

29. Les mesures de la "catégorie verte" comprennent : la fourniture de services de caractère général (recherche, lutte contre les parasites et les maladies, formation, inspection, commercialisation et promotion, services d'infrastructure); la détention de stocks publics pour la sécurité alimentaire; l'aide alimentaire intérieure; le soutien découplé des revenus; les mesures de garantie des revenus; les versements effectués en cas de

catastrophes naturelles; l'aide à l'ajustement structurel; les versements au titre de programmes de protection de l'environnement ou de programmes d'aide régionale. En application du traitement spécial et différencié, les pays en développement sont en outre exemptés d'engagements de réduction en ce qui concerne : i) "les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles dans l'agriculture"; ii) "les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées"; iii) les aides destinées "à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites".

30. La sécurité alimentaire est souvent un objectif direct de l'activité agricole, plutôt qu'une externalité. En ce qui concerne le développement, elle joue un rôle important dans la croissance économique des pays du tiers monde et en particulier des PMA, où elle emploie plus de la moitié de la population active et constitue le secteur qui contribue le plus au PIB. Voir, par exemple, la section spéciale du *Rapport sur le commerce et le développement, 1998* (CNUCED) sur le développement de l'Afrique, qui décrit les principaux liens entre le développement agricole et la croissance économique globale sur ce continent.

31. En ce qui concerne le traitement spécial et différencié, l'Accord sur l'agriculture dispose que : i) les pays en développement ont jusqu'à 10 ans pour honorer leurs engagements de réduction, au lieu de six ans pour les pays développés, et les pays les moins avancés ne sont pas tenus de contracter de tels engagements; ii) les engagements de réduction des pays en développement sont inférieurs d'un tiers à ceux des pays développés; iii) pour la réduction du soutien interne, leur limite de *minimis* est plus élevée; iv) les obligations et procédures doivent être appliquées avec souplesse.

32. Voir le texte de la déclaration faite par le représentant de la CNUCED à la 17^{ème} réunion du Comité de l'agriculture de l'OMC, tenue les 17 et 18 novembre 1998 (G/AG/GEN/31).

33. C'est ainsi que plusieurs pays, par mesure de précaution, ont décidé de limiter les importations de boeuf et de produits à base de boeuf soupçonnés d'être contaminés par l'agent de l'encéphalite spongiforme, et que l'Union européenne a interdit les importations de viande d'animaux traités aux hormones. Pour un examen plus approfondi de ces questions, voir D. Roberts, "Implementation of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: The First Two Years", International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper #98-4, 1998.

34. En vue d'accroître la transparence, un groupe de travail de l'OMC, créé en application du paragraphe 5 du Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'Article XVII du GATT de 1994, rassemble des données sur les activités des entreprises commerciales d'État et sur leurs relations avec les pouvoirs publics.

35. Environ 13 pays en développement, dont cinq PMA sont en passe d'accéder à l'Accord sur l'OMC.
